



ORZECZNICTWO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO ZBIÓR URZĘDOWY

Seria B

Warszawa, dnia 28 kwietnia 2017 r.

Pozycja 77

POSTANOWIENIE

z dnia 21 marca 2017 r.

Sygn. akt Ts 230/16

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Piotr Pszczółkowski,

po wstępnym rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym skargi konstytucyjnej Z.K. w sprawie zgodności:

art. 51 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 4, w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.) i w zw. z § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422) z:

- 1) art. 2 i art. 42 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) art. 32 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,
- 3) art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej,

p o s t a n a w i a:

odmówić nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej.

UZASADNIENIE

W skardze konstytucyjnej wniesionej do Trybunału Konstytucyjnego 4 listopada 2016 r. (data nadania) Z.K. (dalej: skarżący) zakwestionował zgodność art. 51 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 4, w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, ze zm.; dalej: p.b.) i w zw. z § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422; dalej: rozporządzenie z 2002 r.) po pierwsze, z art. 2 i art. 42, a także z art. 32 w zw. z art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji w zakresie, w jakim nakazują stosowanie wymogów zawartych w § 12 rozporządzenia z 2002 r. w toku postępowania legalizacyjnego dotyczącego budynków, których budowa była prowadzona na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 października 1974 r. – Prawo budowlane (Dz. U. Nr 38, poz. 229) oraz przepisów rozporządzenia Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 3 lipca 1980 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki (Dz. U. Nr 17, poz. 62; dalej: rozporządzenie z 1980 r.) i została zakończona przed wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane; po drugie, z art. 2 Konstytucji w zakresie, w jakim na ich podstawie jest prowa-

dzzone postępowanie legalizacyjne w odniesieniu do budynków, których budowa została zakończona w 1985 r.

Skarga konstytucyjna została złożona w związku z następującą sprawą. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w O. (dalej: PINB w O.), w związku z pismem R. i T.B., 13 stycznia 2009 r. przeprowadził na należącej do skarżącego i jego żony działce w W. kontrolę, w wyniku której stwierdził, że budynek mieszkalny został wybudowany w sposób istotnie odbiegający od warunków określonych w pozwoleniu na budowę wydanym przez Naczelnika Miasta i Gminy O. z maja 1981 r. i zmieniającym go pozwoleniu na dokończenie robót z lipca 1985 r. Ustalono, że kubatura budynku została zwiększona (budynek został podwyższony, tj. wykonano pełną drugą kondygnację i strych, a nie drugą kondygnację w poddaszu, na co zezwalało pozwolenie na budowę); zmieniono konstrukcję dachu z dwuspadowego na kopertowy; w kondygnacji piwnic w latach 1995-1996 wykonano garaż bez pozwolenia na budowę, natomiast w 2008 r. zamontowano w kondygnacji strychu 5 okien dachowych.

Decyzją z sierpnia 2009 r. PINB w O. nałożył na inwestorów K. i Z.K. obowiązek sporządzenia i przedstawienia projektu budowlanego zamiennego dla budynku mieszkalnego zlokalizowanego na działce nr w W., uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót i z odniesieniem do obecnie obowiązujących przepisów prawa. Decyzją z września 2009 r. Starosta O. uchylił decyzję Naczelnika Miasta i Gminy O. z maja 1981 r. zezwalającą na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego na wskazanej wyżej działce. Decyzją z października 2010 r. organ pierwszej instancji zatwierdził przedłożony przez inwestorów projekt budowlany zamienny, zezwolił na wznowienie robót budowlanych oraz nałożył obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie budynku mieszkalnego. Powyższa decyzja została uchylona decyzją Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. z kwietnia 2011 r. na skutek odwołania wniesionego przez R.B. W listopadzie 2012 r. PINB w O. wydał decyzję nr, którą ponownie zatwierdził projekt budowlany zamienny, zezwolił inwestorom na wznowienie robót budowlanych oraz nałożył obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie tego budynku. Na skutek odwołania złożonego od tej decyzji przez R.B., Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego decyzją nr ze stycznia 2014 r. uchylił ją i przekazał sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji.

Inwestorzy – K. i Z.K. – wnieśli skargę od tej decyzji. W wyroku z maja 2014 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w K. oddalił ich skargę. Zdaniem sądu organ drugiej instancji zasadnie przyjął, że: do oceny prawidłowości przedłożonego projektu budowlanego zamiennego, uwzględniającego dokonane przez inwestora odstępstwa, powinny mieć zastosowanie przepisy rozporządzenia z 2002 r.; do rozstrzygnięcia sprawy niezbędne jest jednoznaczne ustalenie przebiegu granicy między działkami, gdyż istnieją uzasadnione wątpliwości co do tego, czy doszło do modyfikacji przebiegu granicy między tymi działkami, czy też do zmiany usytuowania budynku w stosunku do pierwotnego projektu budowlanego; ponadto przedstawiony przez inwestorów projekt zamienny nie spełnia licznych wymogów określonych w przepisach prawa.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z lipca 2016 r. oddalił skargę kasacyjną Z. i K.K. od wyroku sądu pierwszej instancji. Sąd podtrzymał wyrażane we wcześniejszych orzeczeniach wydanych w ich sprawie stanowisko, zgodnie z którym przedstawiony przez nich projekt budowlany zamienny powinien zostać oceniony pod kątem jego zgodności z przepisami rozporządzenia z 2002 r., a nie rozporządzenia z 1980 r.

W zarządzeniu sędziego Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 2016 r. skarżący został wezwany do wskazania praw podmiotowych wynikających z poszczególnych wzorców kontroli przywołanych w skardze, wskazania sposobu ich naruszenia, a ponadto do wskazania ostatecznego – w rozumieniu art. 79 ust. 1 Konstytucji – orzeczenia o jego prawach podmiotowych i podania swojego pełnego adresu.

W odpowiedzi na to wezwanie skarżący nadesłał pismo z 19 grudnia 2016 r.

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

Na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2016 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz ustawę o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz. U. poz. 2074) do postępowań przed Trybunałem wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz. U. poz. 2072; dalej: ustawa o TK) stosuje się przepisy tej ustawy. Skoro postępowanie zainicjowane analizowaną skargą nie zostało zakończone do 3 stycznia 2017 r., tzn. dnia wejścia w życie ustawy o TK, to zarówno wstępne, jak i merytoryczne rozpoznanie tej skargi określają przepisy ustawy o TK.

Skarżący upatruje niekonstytucyjność art. 51 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 4, w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 1 p.b. i w zw. z § 12 rozporządzenia z 2002 r. w tym, że nakazują one do procesu legalizacji budynku wzniesionego – według oświadczenia skarżącego – w 1985 r. z istotnymi odstępstwami od warunków pozwolenia na budowę stosować przepisy obecnie obowiązującego rozporządzenia z 2002 r. regulującego warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a nie przepisy rozporządzenia obowiązującego w czasie budowy. Konsekwencją takiej wykładni wskazanych przepisów jest – zdaniem skarżącego – brak możliwości zalegalizowania opisanego na wstępie budynku bądź nakazanie jego „zasadniczego przebudowania”, polegającego na zamurowaniu większości okien.

W myśl art. 77 ust. 1 ustawy o TK jednym z warunków dopuszczalności skargi konstytucyjnej jest wyczerpanie drogi prawnej, w wyniku czego skarżący uzyskuje ostateczne orzeczenie o tych prawach podmiotowych, o których ochronę wnosi w skardze. Wymóg ten wiąże się z zasadą subsydiarności w korzystaniu z prawa do skargi konstytucyjnej. Subsidiarność skargi konstytucyjnej polega na tym, że jest ona nadzwyczajnym środkiem prawnym, dopuszczalnym tylko wtedy, gdy skutki zarzucanego naruszenia praw podstawowych nie mogą być usunięte w inny sposób. Inaczej niż w przypadku skargi powszechnej (*actio popularis*) osoba inicjująca skargę konstytucyjną działa nie w obronie prawa w ogóle, ale w obronie własnego prawa o szczególnej wartości konstytucyjnej, w sytuacji, w której naruszenie jest rzeczywiste, a nie tylko potencjalne. Celem takiego działania, motywowanym interesem prawnym skarżącego, jest usunięcie skutków naruszenia osobistego, bezpośredniego i aktualnego (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, *Skarga konstytucyjna w prawie polskim*, „Przegląd Sejmowy” z 1998 r., nr 1, s. 35 i 41; podobnie W. Wróbel, *Skarga konstytucyjna – problemy do rozwiązania*, [w:] Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, s. 67 i n.). Wskazany wymóg oparty jest na założeniu, zgodnie z którym do rozstrzygania o sprawach indywidualnych powołane są przede wszystkim sądy i organy administracji publicznej; w konsekwencji Trybunał Konstytucyjny może podjąć działania dopiero po wyczerpaniu przez skarżącego wszystkich procedur pozwalających na merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy (por. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 1999 r., Ts 64/99, OTK ZU nr 1/2000, poz. 10).

W ocenie Trybunału w analizowanej sprawie warunek wyczerpania drogi prawnej, a tym samym uzyskania ostatecznego orzeczenia, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, nie został spełniony. Skarżący wskazuje w tym kontekście na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z lipca 2016 r., który – w jego ocenie – wykazuje kwalifikację „ostatecznego orzeczenia”. Stanowiska tego nie można jednak podzielić. Choć wyrok ten jest wyrokiem prawomocnym, to nie jest on orzeczeniem, o którym mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie rozstrzyga on o prawach podmiotowych, o których ochronę skarżący wnosi. Wynika to z tego, że skarżący wraz z żoną wnieśli skargę do sądu administracyjnego na decyzję

Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. ze stycznia 2014 r., w której uchylono decyzję PINB w O. z listopada 2012 r. o zatwierdzeniu projektu budowlanego zamienne-go. Po wydaniu przez NSA wyroku z lipca 2016 r. sprawa skarżącego i jego żony jest nadal w toku, a w obrocie prawnym nie ma żadnego merytorycznego orzeczenia o ich prawach podmiotowych: Naczelny Sąd Administracyjny w ślad za sądem pierwszej instancji zaaprobował bowiem jedynie stanowisko organu odwoławczego, który nakazał organowi pierwszej instancji ponowne rozpatrzenie sprawy. Z tego powodu zawarte w uzasadnieniu skargi konstytucyjnej twierdzenie skarżącego o ingerencji w jego prawo własności przez niemożność legalizacji budynku albo konieczność zamurowania większości okien nie jest oparte na ostatecznym orzeczeniu o jego prawach podmiotowych, lecz na domniemaniach skarżącego. Na obecnym etapie sprawy z ostatecznego orzeczenia nie wynika to, czy ingerencja w prawo własności skarżącego w ogóle będzie miała miejsce. W konsekwencji wystąpienie przez skarżącego ze skargą konstytucyjną na tym etapie postępowania musi być uznane za przedwczesne, a przez to niedopuszczalne.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza ponadto, że skarga dotknięta jest wieloma uchybieniami dotyczącymi wzorców kontroli konstytucyjności.

Trybunał przypomina, że z brzmienia art. 79 ust. 1 Konstytucji wynika, iż wzorcami kontroli w sprawie wszczętej na skutek złożenia skargi konstytucyjnej mogą być tylko przepisy wyrażające wolności lub prawa skarżącego (zob. postanowienia pełnego składu TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 oraz 16 lutego 2009 r., Ts 202/06, OTK ZU nr 1/B/2009, poz. 23).

W ocenie Trybunału kwestionowane przepisy mogłyby zostać poddane ocenie wyłącznie pod kątem ich zgodności z zasadą równej ochrony prawa własności (art. 64 ust. 1 i 2 Konstytucji), bowiem tylko ten przepis Konstytucji spośród wskazanych w skardze wyraża prawo podmiotowe podlegające ochronie w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej. Jak jednak Trybunał wyjaśnił na wstępie, w sprawie skarżącego nie wydano ostatecznego orzeczenia ingerującego w sposób władczy w to prawo podmiotowe.

Skarżący nieprawidłowo natomiast uczynił art. 2 Konstytucji samodzielnym wzorcem kontroli. Zasada niedziałania prawa wstecz i zasada bezpieczeństwa prawnego nie mają charakteru samoistnego prawa konstytucyjnego lub samoistnej wolności konstytucyjnej o charakterze podmiotowym. Naruszenie tych zasad może uzasadniać zarzut niedopuszczalnego wkroczenia przez władzę w sferę konstytucyjnie chronionych praw lub wolności jednostki, jednak skarżący musi wskazać, w zakresie jakich przysługujących mu praw lub wolności konstytucyjnych sąd lub organ administracji publicznej wydał decyzję lub orzeczenie sprzeczne z tymi zasadami. Samo odwołanie się do zasady państwa prawnego nie jest wystarczające w kontekście warunków wynikających z art. 79 ust. 1 Konstytucji (zob. np. postanowienia TK z 23 stycznia 2002 r., Ts 105/00, OTK ZU nr 1/B/2002, poz. 60 oraz 26 czerwca 2002 r., SK 1/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 53). W niniejszej sprawie skarżący nie powiązał jednak zarzutu naruszenia art. 2 Konstytucji z innym jej przepisem, wyrażającym wolność lub prawo o charakterze podmiotowym.

Trybunał podkreśla, że precyzyjne i prawidłowe sformułowanie zarzutów w skardze konstytucyjnej ma kluczowe znaczenie, ponieważ zarzuty te wyznaczają granice kontroli przepisów prawa przez Trybunał, który w tym postępowaniu nie może działać z urzędu. Dokonawszy analizy skargi w zakresie wskazanych przez skarżącego wzorców kontroli, Trybunał stwierdza, że skarżący nie dołożył należytej staranności przy formułowaniu zarzutów.

W *petitum* skargi skarżący zawarł trzy zarzuty dotyczące niekonstytucyjności art. 51 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 4, w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 1 p.b. i w zw. z § 12 rozporządzenia z 2002 r., które odnoszą się do: po pierwsze, art. 2 i art. 42 Konstytucji; po drugie, art. 32 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji; po trzecie art. 2 Konstytucji.

W następnym zdaniu skarżący stwierdził jednak, że w wyniku zastosowania „zaskarżonego przepisu” naruszone zostało konstytucyjne prawo skarżącego określone w: art. 2 Konstytucji (prawo do niedziałania prawa wstecz i do bezpieczeństwa prawnego); art. 32 (bez wskazania ustępu) w zw. z art. 64 ust. 2 Konstytucji (prawo do równego traktowania w zakresie ochrony własności i praw majątkowych).

Z uwagi na tę rozbieżność, a także uzasadnienie skargi, w którym skarżący zarzucił również naruszenie zasady proporcjonalności niewynikającej z żadnego z przywołanych wyżej wzorców kontroli, lecz z art. 31 ust. 3 Konstytucji, w zarządzeniu sędziego Trybunału z 5 grudnia 2016 r. został on wezwany do wskazania praw podmiotowych wynikających z poszczególnych wzorców kontroli zawartych w skardze.

W piśmie z 19 grudnia 2016 r., wniesionym w odpowiedzi na zarządzenie, skarżący wyjaśnił, że powołał następujące wzorce kontroli: po pierwsze, zasadę demokratycznego państwa prawa i wynikający z niej zakaz działania prawa wstecz, z których wynika prawo podmiotowe do ochrony własności i innych praw podmiotowych; po drugie, zasadę proporcjonalności, z której wynika prawo do sprawiedliwej legislacji; po trzecie, zasadę demokratycznego państwa prawa, w szczególności wynikający z niej nakaz bezpieczeństwa prawnego i prawo do „stabilnej sytuacji prawnej jednostki”.

Skarżący przywołał powyższe zasady, nie wskazując jednak, z których przepisów Konstytucji je wywodzi; w istocie nie wypełnił więc wezwania sędziego, był bowiem zobowiązany do wskazania praw podmiotowych wynikających z wzorców kontroli zawartych w skardze. Prawidłowe wskazanie wzorca kontroli nie może ograniczać się do sformułowania zasady konstytucyjnej bez przywołania przepisu Konstytucji, z którego skarżący wywodzi daną zasadę.

Ponadto, choć w skardze skarżący sformułował zarzut niezgodności art. 51 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 4, w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 1 p.b. i w zw. z § 12 rozporządzenia z 2002 r. z art. 32 w zw. z art. 64 ust. 1 Konstytucji, to w piśmie z 19 grudnia 2016 r. wywiódł on prawo własności z zasady demokratycznego państwa prawa, czyli z art. 2 Konstytucji. Skarżący nie tylko nie wyjaśnił więc wątpliwości związanych z art. 64 Konstytucji (wniósł on o stwierdzenie niezgodności kwestionowanych przepisów z art. 64 ust. 1 Konstytucji, choć w następnym zdaniu stwierdził, że doszło do naruszenia jego prawa podmiotowego określonego w art. 64 ust. 2 Konstytucji), lecz wywiódł prawo podmiotowe uregulowane wprost w art. 64 Konstytucji z przepisu, który może być w postępowaniu skargowym jedynie pomocniczym wzorcem kontroli.

Nieprawidłowości dotyczyły także art. 42 i art. 31 ust. 3 Konstytucji: choć w *petitum* skargi skarżący wskazał art. 42 Konstytucji jako wzorzec kontroli, to w uzasadnieniu skargi nie odniósł się do niego wcale; ponadto nie wskazał jako wzorca art. 31 ust. 3 Konstytucji, mimo że w uzasadnieniu skargi zarzucił naruszenie przez zaskarżone przepisy zasady proporcjonalności.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie podkreślano, że prawidłowe wykonanie przez skarżącego obowiązku wskazania, jakie konstytucyjne prawa lub wolności i w jaki sposób zostały naruszone przez przepisy stanowiące przedmiot skargi konstytucyjnej, a ponadto obowiązku uzasadnienia zarzutów postawionych w skardze konstytucyjnej wraz z powołaniem dowodów na ich poparcie polegać musi nie tylko na numerycznym przywołaniu przepisów Konstytucji, z którymi – zdaniem skarżącego – niezgodne są kwestionowane przepisy. Niezbędne jest również precyzyjne przedstawienie treści prawa konstytucyjnego lub wolności konstytucyjnej wraz ze szczegółową argumentacją uprawdopodobniającą stawiane zarzuty. Z uwagi na zasadę skargowości obowiązującą w postępowaniu zainicjowanym wniesieniem skargi konstytucyjnej powyższego obowiązku nie może wykonać za skarżącego, działający z własnej inicjatywy, Trybunał Konstytucyjny (por. postanowienia TK z: 14 stycznia 2009 r., Ts 21/07, OTK ZU nr 2/B/2009, poz. 91; 26 czerwca 2014 r., Ts 251/13,

OTK ZU nr 3/B/2014, poz. 234 oraz wyrok TK z 24 czerwca 2008 r., SK 16/06, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 85). Sposób powołania przez skarżącego wzorców kontroli w tej sprawie powoduje, że Trybunał Konstytucyjny musiałby z urzędu sprecyzować, jakie prawa podmiotowe skarżącego wynikają z poszczególnych wzorców kontroli. Tymczasem Trybunał nie posiada kompetencji do formułowania i precyzowania zarzutów w zastępstwie za skarżącego.

Wziąwszy pod uwagę powyższe okoliczności, Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

P O U C Z E N I E

Na podstawie art. 61 ust. 5 ustawy o TK skarżącemu przysługuje prawo wniesienia zażalenia na powyższe postanowienie w terminie 7 dni od daty doręczenia tego postanowienia.